LE POINT EN RECHERCHE

Mars 2004 Séries socio-économique 04-020

# CONSÉQUENCES DE L'ACCORD DE BÂLE DE 1988 ET PERSPECTIVES D'AVENIR

## INTRODUCTION

En mai 2003, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a engagé le docteur Linda Allen, professeure de finance à la Zicklin School of Business, Baruch College de la City University of New York, pour effectuer une analyse documentaire sur les conséquences de l'accord de Bâle sur les fonds propres de 1988 (ci-après, l'« accord de Bâle 1988 »).

L'accord de Bâle 1988 est un accord entre les banques centrales des pays du G-10 par lequel ils s'engagent à imposer aux banques des normes minimales de fonds propres, lesquelles sont fondées principalement sur le risque de crédit, un des risques principaux auxquels les banques sont exposées. L'accord de Bâle 1988 a été entièrement mis en œuvre à la fin de 1992.

En élaborant une seule norme internationale de fonds propres fondée sur les risques, l'accord de Bâle 1988 vise à établir des règles du jeu uniformes et à promouvoir l'adoption dans le monde entier de pratiques exemplaires afin d'améliorer l'efficacité, la productivité, la sécurité et la stabilité du système financier mondial.

La présente analyse documentaire nous permettra de mieux comprendre les conséquences éventuelles des modifications proposées à l'accord de Bâle 1988 (ci-après, l'« accord de Bâle II ») sur le marché des capitaux en général, et plus particulièrement sur le secteur du financement de l'habitation. La révision finale de l'accord de Bâle II est actuellement en cours.

### Étendue de l'analyse

L'analyse documentaire est une étude détaillée de plus de deux cents documents portant sur les conséquences de l'accord de Bâle 1988. Parmi les vingt-trois conséquences éventuelles ayant servi de base pour effectuer l'analyse, dix d'entre elles peuvent être étudiées à partir de la documentation actuelle. Celles-ci sont réparties en conséquences sur le marché hypothécaire et sur le marché en général.

#### Conséquences sur le marché hypothécaire

L'analyse documentaire présente un résumé de la documentation actuelle portant sur les conséquences suivantes de l'accord de Bâle 1988 sur le marché hypothécaire :

- octroi de prêts hypothécaires aux emprunteurs;
- rentabilité des prêts hypothécaires pour le prêteur;
- évaluation et gestion des risques liés aux prêts hypothécaires;
- arbitrage des fonds propres entre les prêts hypothécaires et les autres prêts;
- titrisation des prêts hypothécaires garantis par l'État et de ceux non garantis par l'État, et autres instruments hors bilan.

Toutefois, aucune documentation n'existe sur les conséquences suivantes de l'accord de Bâle 1988 sur le marché hypothécaire :

- caractère concurrentiel des prêts hypothécaires par rapport aux autres types de prêt;
- caractère concurrentiel des prêts hypothécaires par niveau de fonds propres requis;
- caractère concurrentiel des prêteurs hypothécaires selon la taille de l'institution;
- coût du financement des prêts hypothécaires, y compris l'utilisation des prix de transfert;
- modalités et coût des prêts hypothécaires pour les emprunteurs;
- abordabilité et disponibilité des logements.

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

63519

### Conséquences sur le marché en général

L'analyse documentaire présente un résumé de la documentation actuelle portant sur les conséquences suivantes de l'accord de Bâle 1988 sur le marché en général :

- solidité et stabilité des institutions financières;
- répartition des capitaux;
- caractère cyclique de l'économie;
- rentabilité et compétitivité du marché;
- réorganisation des règles du jeu pour les institutions financières actives sur le plan international.

Toutefois, aucune documentation n'existe sur les conséquences suivantes de l'accord de Bâle 1988 sur le marché en général :

- inégalité sur le plan de la concurrence entre les banques actives à l'échelle internationale;
- économies d'échelle et économies par regroupement de fonctions des institutions financières;
- convergence des services financiers;
- fusions des institutions financières;
- efficacité et innovation dans le secteur;
- réorganisation des règles du jeu pour les institutions financières actives sur le marché intérieur;
- concurrence entre les institutions de prêt et les autres prêteurs.

## JUSTIFICATIFS

L'accord de Bâle 1988 a provoqué plusieurs changements positifs, mais il en résulte également d'importants échecs et des conséquences inattendues. Les banques ont tiré profit des omissions et ambiguïtés contenues dans les règlements au moyen d'un procédé connu sous le nom d'arbitrage des fonds propres réglementaires. L'exclusion du risque lié au marché dans les exigences de fonds propres a incité les banques à transférer le risque auquel elles sont exposées du risque de crédit mesuré au risque du marché non mesuré. Ce vide au niveau des exigences a été comblé par l'adoption en 1996 d'un amendement concernant le risque lié au marché, lequel imposait une charge en fonds propres pour l'exposition au risque du marché.

Il a été nécessaire d'élaborer, en 2001, une nouvelle réglementation (accord de Bâle II) afin de remédier aux compromis consentis dans l'accord de Bâle 1988 et aux conséquences inattendues ce celui-ci. Par exemple, le défaut d'établir une distinction entre les crédits commerciaux de haute qualité et ceux de faible qualité a mené à une augmentation continue, au cours de la dernière décennie, du risque de crédit des portefeuilles de prêts bancaires. L'accord de Bâle II vise à endiguer cette détérioration de la qualité du crédit des banques en imposant de nouvelles méthodes rigoureuses d'évaluation du risque de crédit. Par conséquent, les banques devront maintenir des fonds propres pour se prémunir contre l'exposition au risque de crédit. Le montant de ces fonds propres sera établi par des agences d'évaluation du crédit externes ou au moyen de modèles de valeur à risque internes conçus pour évaluer de manière précise l'exposition au risque de crédit.

L'accord de Bâle 1988 ne prévoyait pas d'exigences de fonds propres pour le risque opérationnel. L'accord de Bâle II remédie à cette omission en incluant plusieurs modèles d'évaluation du risque opérationnel dans les propositions.

## PRINCIPALES CONSTATATIONS

La quantité de documents sur ce sujet démontre l'importance d'une réglementation en général, et plus particulièrement de l'accord de Bâle 1988. Cette réglementation a eu une incidence majeure sur les marchés financiers en général ainsi que sur le marché hypothécaire. Le principal désaccord semble porter sur la détermination de l'étendue des conséquences et de l'effet précis d'une telle réglementation sur les marchés financiers et les institutions.

Les principales constatations suivantes sont fondées sur les conséquences les plus souvent traitées dans la documentation.

### Conséquences sur le marché hypothécaire

#### Octroi d'un prêt hypothécaire à un emprunteur

- Les banques dotés d'importants capitaux permanents augmentent leur crédit hypothécaire alors que les banques dotés de capitaux permanents limités diminuent leur crédit. Ce résultat ne correspond pas à un resserrement du crédit provoqué par l'accord de Bâle. Nous avons également noté que les exigences de fonds propres de l'accord de Bâle ne sont pas aussi contraignantes en ce qui a trait aux activités de crédit des banques que relativement à ses fonds propres économiques (fonds propres à risque).
- Selon les données recueillies dans l'ensemble des États-Unis, les banques ayant des fonds propres limités ont réduit considérablement leur crédit immobilier. Par conséquent, l'exclusion du secteur bancaire pendant la mise en œuvre de l'accord de Bâle 1988 a eu des conséquences réelles sur les activités économiques dans le secteur immobilier et pourrait avoir contribuer à un resserrement du crédit.
- Selon des données provenant de 15 pays émergents, l'introduction de l'accord de Bâle 1988 a provoqué une contraction du crédit. Celle-ci a été plus marquée dans les pays où les exigences de fonds propres de l'accord de Bâle 1988 étaient appliquées de manière stricte ou dans les pays qui ont traversé, simultanément, une crise économique ou de change. Le recul dans l'octroi de prêts bancaires et l'état de sous-développement de diverses autres sources de financement ont également eu une incidence négative sur l'ensemble des activités économiques dans les marchés émergents.

**Évaluation et gestion du risque hypothécaire**

- L'accord de Bâle 1988 n'évaluait pas adéquatement le risque de crédit dans le marché hypothécaire. Aucun rajustement n'est prévu pour le facteur de pondération des risques applicable au rapport prêt-valeur (RPV) ni pour l'assurance prêt hypothécaire. Ainsi, l'accord de Bâle 1988 a dissuadé les banques de souscrire une assurance prêt hypothécaire et les a plutôt encouragées à octroyer des prêts hypothécaires non assurés à RPV élevé. Cela expliquerait peut-être la croissance du marché des prêts hypothécaires géants (« jumbo ») dans les années qui ont suivi l'accord de Bâle 1988.

- Plusieurs pays européens ont adopté des restrictions en matière de prêt hypothécaire qui sont plus contraignantes que les exigences de l'accord de Bâle 1988. En revanche, les pays anglo-saxons, comme l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis, utilisent les évaluations de la valeur marchande pour déterminer le RPV d'un prêt hypothécaire. Ces restrictions en matière de prêt ont permis d'éviter des pertes pendant les ralentissements cycliques dans le secteur immobilier.

**Arbitrage des fonds propres entre les prêts hypothécaires et les autres prêts**

- Les banques utilisent des mécanismes d'arbitrage des fonds propres réglementaires pour se soustraire à la norme de l'accord de Bâle 1988, selon laquelle les exigences de fonds propres réglementaires augmentent conformément à l'augmentation de l'exposition au risque. Une des techniques fréquemment utilisée est la titrisation, afin de concentrer et de transférer le risque de crédit.

- Bien que l'arbitrage de fonds propres réglementaires puisse avoir une incidence importante, il peut être souhaitable s'il permet aux banques de rectifier les exigences de fonds propres excédentaires. Si les banques ne pouvaient pas éviter cette réglementation des fonds propres excessive au moyen de l'arbitrage des fonds propres réglementaires, elles n'auraient d'autres choix que de se retirer des marchés à risque relativement faible (par exemple les prêts hypothécaires), ce qui aurait pour effet d'augmenter le niveau global de risque du système bancaire.

- L'arbitrage des fonds propres a été l'une des motivations de la titrisation des actifs. S'il y a un écart entre le capital économique et les fonds propres réglementaires, les banques peuvent utiliser la titrisation pour ajuster leur position en matière de fonds propres réglementaires ou de risque. Par exemple, si les normes de fonds propres réglementaires sont trop exigeantes, la banque rehaussera son profil de risque de manière à ce que les exigences de fonds propres n'augmentent pas.

- En 1992 (année où la mise en œuvre de l'accord de Bâle 1988 a été complétée au Canada et aux États-Unis), les obligations hypothécaires gagées dépassaient les 80 milliards de dollars aux États-Unis, comparativement à 20 millions de dollars en 1988. Cette augmentation du quadruple est due en partie aux exigences de fonds propres imposées par l'accord de Bâle 1988 et aux moyens utilisés par les banques pour réaliser des économies sur leurs coûts en capital.

**Titrisation des prêts hypothécaires garantis par l'État et des prêts hypothécaires non garantis par l'État, et autres instruments hors bilan**

- Les modifications apportées aux exigences de fonds propres applicables aux banques n'ont pas eu d'effet régulier sur la vitesse avec laquelle les banques ont adopté des activités hors bilan.

- L'incidence de l'accord de Bâle 1988 sur les banques, peu après sa mise en œuvre, a été d'augmenter le rendement relatif de la titrisation en augmentant le coût relatif de l'actif détenu sur le bilan. Les institutions financières qui ne sont pas des banques, comme les sociétés filiales de financement qui effectuent la titrisation des éléments d'actif, n'ont pas été touchées par les changements apportés aux exigences de fonds propres applicables aux banques.

- Une des conclusions contradictoires est que les incitations à la titrisation sont relativement rigides en ce qui a trait aux exigences de fonds propres applicables aux banques. Certains auteurs soutiennent, au contraire, que l'adoption de l'accord de Bâle 1988 a encouragé les banques à trouver des moyens pour radier des prêts à fort coefficient de capital de leurs livres.

- Le volume de transactions dans le marché canadien des titres hypothécaires n'a pas connu d'augmentation réelle jusqu'à la mise en œuvre, en 1991 et 1992, de l'accord de Bâle 1988. Une augmentation des autres formes de titres adossés à des créances a été observée au cours de la seconde partie des années 1990. Ainsi, les exigences de fonds propres ont influencé le développement des marchés canadiens des titres hypothécaires et des titres adossés à des créances.

## Conséquences sur le marché en général

### Solidité et stabilité des institutions financières

- Les banques américaines ont augmenté leur exposition au risque du marché (risque lié aux taux d'intérêt, aux fonds propres et au cours de change) après l'adoption de l'accord de Bâle 1988, bien qu'elles aient limité leur exposition au risque lié aux taux d'intérêt. En utilisant un échantillon international de banques situées dans 26 pays développés et en voie de développement, on a constaté que la marge de profit sur les prêts à risque élevé est relativement faible, ce qui indique que les coûts et les pertes additionnels de ces prêts risqués ne sont pas suffisamment couverts par des écarts de taux d'intérêt plus élevés.

- L'accord de Bâle de 1988 a incité les banques suisses à augmenter leur niveau de fonds propres au cours de la période de 1989 à 1995, sans toutefois les inciter à réduire leur exposition au risque. Cela est attribuable à la rigidité du marché suisse en ce qui a trait au partage des risques, et à la relative non-liquidité du marché des actions des petites banques. En utilisant des données confidentielles sur la supervision des banques anglaises, on a constaté que les exigences de fonds propres imposées par l'accord de Bâle 1988 ont incité les banques anglaises à augmenter leurs positions en fonds propres. Toutefois, rien n'indique que les banques au Royaume-Uni se retirent du marché des prêts à risque élevé.

- La réaction du système bancaire aux exigences de fonds propres fondées sur le risque dépend du coût de recapitalisation. Les banques américaines semblent avoir réagi à l'accord de Bâle 1988 en réduisant leur exposition au risque, alors que les banques suisses ne l'ont pas fait. On soutient que cette réaction différente est attribuable au fait que les rajustements du portefeuille (en ce qui a trait au changement du risque du portefeuille de la banque) sont plus onéreux dans le marché suisse, qui est moins liquide que le marché américain.

- Au soutien de la conclusion que l'accord de Bâle 1988 a eu l'effet pernicieux d'encourager le risque, certaines études indiquent que la mise en œuvre de l'accord de Bâle 1988 a incité les banques à passer d'une exposition à un risque de crédit mesuré à une exposition à un risque de taux d'intérêt non mesuré. Par conséquent, nous ignorons si l'accord de Bâle 1988 a eu pour effet d'augmenter ou de diminuer le risque global auquel est exposé le secteur bancaire américain puisque, même si le risque de crédit a diminué au cours de la période antérieure jusqu'à la période postérieure à l'accord de Bâle 1988, le risque de taux d'intérêt à augmenté.

- L'accord de Bâle 1988 a permis d'augmenter les niveaux de fonds propres des banques, mais pas nécessairement de contrôler le risque d'insolvabilité des banques. Cela est attribuable au fait que les normes de l'accord de Bâle 1988 ne sont pas alignées sur une norme de probabilité d'insolvabilité donnée. De plus, l'accord de Bâle 1988 ne prévoit aucun rajustement des normes de fonds propres pour tenir compte des techniques de gestion du risque, à l'exception des activités dans les comptes de valeurs mobilières.

### Répartition des fonds propres

- Les exigences de fonds propres de l'accord de Bâle 1988 ont incité les banques américaines à réduire les risques liés à leurs portefeuilles, ce qui a donné lieu à un abandon des prêts pour les titres d'État. Par conséquent, le montant total des prêts accordés par les banques commerciales américaines a chuté de 150 milliards de dollars au cours des années où l'accord de Bâle 1988 a été mis en œuvre. Toutefois, la question de savoir si cet abandon indique un resserrement du crédit provoqué par l'accord de Bâle est en grande partie empirique.

- Les changements apportés par les banques américaines à leurs portefeuilles au cours de la période qui a suivi la mise en œuvre de l'accord de Bâle 1988 sont attribuables à l'accroissement des coûts liés à l'augmentation des fonds propres. En d'autres termes, l'accroissement des coûts liés à l'émission de titres bancaires a limité la capacité des banques ayant des fonds propres limités de respecter les nouvelles exigences de fonds propres plus élevées. Les banques ont donc augmenté leur ratio de fonds propres en réduisant la taille de leur portefeuille de prêts et en adoptant des titres d'État moins risqués assortis d'exigences en fonds propres moins élevées. Par conséquent, les contraintes relatives aux fonds propres imposées par l'accord de Bâle 1988 ont eu pour effet de réduire le risque auquel le secteur bancaire est exposé, et de retarder la création du crédit dans l'économie américaine.

### Caractère cyclique de l'économie

- Certains auteurs ont trouvé une preuve solide du caractère procyclique de la rentabilité des banques et des provisions pour perte sur les prêts à partir d'un échantillon international de banques situées dans 26 pays au cours de la période 1979 à 1999. On observe davantage le caractère procyclique (augmentation de la rentabilité et diminution des provisions pour perte sur les prêts pendant les reprises économiques et vice versa) pendant la période postérieure à l'accord de Bâle 1988. Ainsi, l'introduction d'exigences de fonds propres fondées sur le risque semble avoir accru les tendances procycliques dans le secteur bancaire. Nous pouvons également observer cette tendance dans les cotes de crédit de 20 économies de marchés émergents.

- On peut également observer des changements procycliques dans les exigences de fonds propres dans les régimes de réglementation actuels. Les banques connaissent souvent des diminutions (augmentations) des exigences de fonds propres réglementaires pendant les reprises économiques (récessions), ce qui contribue à accentuer les fluctuations cycliques, puisque les banques ayant des fonds propres limités réduisent leurs activités de prêt pendant les récessions et que les banques riches en fonds propres augmentent leurs activités de prêt pendant les périodes de reprise.

**Réorganisation des règles du jeu pour les institutions financières actives sur le plan international**

- On a examiné un échantillon international de banques afin d'établir une distinction entre l'incidence des exigences de fonds propres et les facteurs spécifiques à chaque pays (le Canada, l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis au cours de la période de 1991 à 1993). Deux effets contradictoires sur les niveaux de fonds propres ont été observés :

  (1) l'effet du risque moral (laissant supposer une relation entre le risque des banques et les niveaux de fonds propres);

  (2) l'effet de loyer du marché (laissant supposer une relation négative entre le risque des banques et les niveaux de fonds propres).

- L'effet du risque moral est plus important pour les banques actives dans les pays ayant des mesures de protection rigoureuses, alors que, dans les pays ayant des mesures de protection moins efficaces, l'effet de loyer du marché prédomine.

- Après la mise en œuvre de l'accord de Bâle 1988, l'instabilité du rendement des titres bancaires a diminué dans la plupart des pays européens, sauf ceux qui étaient sous-capitalisés relativement à leur exposition au risque au cours de la période antérieure à l'accord de Bâle. Cette conclusion est fondée sur une étude du rendement des banques en Belgique, au Danemark, en Allemagne, en Irlande, en Italie, aux Pays-Bas, en Scandinavie et au Royaume-Uni au cours de la période 1980 à 1996.

- Les différences entre les pratiques comptables nationales, le resserrement des provisions pour perte sur les prêts et la détection des prêts peu rentables sont des facteurs qui font échec à l'objectif de l'accord de Bâle, qui est d'établir des règles du jeu communes pour l'ensemble des pays.

## CONSÉQUENCES DE L'ACCORD DE BÂLE SUR LES FONDS PROPRES – PERSPECTIVES D'AVENIR

- L'incidence réelle des exigences imposées aux banques par l'accord de Bâle sera plus évidente pour l'exposition au risque et pour la gestion du risque. Les banques auront éventuellement accès à des modes d'évaluation et de gestion du risque plus perfectionnés, au fur et à mesure que ceux-ci seront élaborés. L'accord de Bâle 1988 a contribué à ce processus d'élaboration en créant des mesures incitatives réglementaires pour encourager les banques à mieux contrôler les risques qu'elles prennent.

- Les grandes institutions bancaires internationales plus perfectionnées et plus complexes ressentiront davantage les conséquences de l'accord de Bâle II. Pour la grande majorité des banques, l'accord de Bâle II n'aura aucune conséquence puisqu'il est fondé sur les cotes de crédit, et celles-ci ne sont généralement pas attribuées à la vaste majorité des emprunteurs bancaires. Les emprunteurs non cotés bénéficient des exigences de fonds propres de l'accord de Bâle 1988.

- Les mesures améliorées de procyclicalité prévues par l'accord de Bâle II inciteront les banques centrales à élaborer des outils plus précis pour évaluer les facteurs cycliques. Cela contribuera à améliorer la qualité des prévisions financières et économiques et aura de grandes incidences sur les activités des marchés financiers, sur la transparence des marchés et sur l'efficacité des institutions financières.

- Étant donné leur sensibilité aux conditions économiques locales, les marchés hypothécaires pourraient devenir un secteur vulnérable. Si les propositions de l'accord de Bâle II ne sont pas modifiées afin de supprimer les mesures tendant à décourager la titrisation et l'amélioration du crédit, les innovations dans le marché hypothécaire pourraient en souffrir.

- Les conséquences sur la possibilité d'innover dans le marché hypothécaire sont les plus marquées dans le marché hypothécaire titrisé américain. Cela pourrait avoir des répercussions sur le marché canadien, puisque certains soutiennent que le Canada suit le modèle américain, avec un certain décalage. La titrisation par vente de baux est toujours dominante au Canada, bien que la transition aux obligations hypothécaires commence à se répandre.

- Le marché hypothécaire canadien est financé par les dépôts. Les banques canadiennes, et surtout les caisses populaires canadiennes, sont suffisamment liquides ; il n'est donc pas nécessaire d'avoir recours à la titrisation pour améliorer la liquidité. Si une banque décidait de devenir fournisseur de prêts hypothécaires comme produit à bas prix, cela pourrait influer sur le développement du marché hypothécaire canadien. Si les mesures contenues dans l'accord de Bâle 1988 qui tendent à décourager l'amélioration du crédit sont écartées de l'accord de Bâle II, il pourrait y avoir davantage d'innovation dans le marché canadien des obligations hypothécaires. Cela contribuerait à augmenter l'efficacité du marché hypothécaire et pourrait, en définitive, réduire le coût de la propriété pour de nombreux Canadiens.

**Directeur de projet :** Bruno Duhamel

**Consultant :** Docteur Linda Allen, Professeure de Finance à la Zicklin School of Business, Baruch College de la City University of New York

**Recherche sur le logement à la SCHL**

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier et d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à

**www.schl.ca**

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

**NOTRE ADRESSE SUR LE WEB :** www.schl.ca

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La SCHL se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.